



复旦卓越·海关管理专业教材系列

CUSTOMS
MANAGEMENT
SERIES

海关管理学概论

黄丙志 主编

CUSTOMS
MANAGEMENT
SERIES

 复旦大学出版社



复旦卓越·海关管理专业教材系列

CUSTOMS
MANAGEMENT
SERIES

海关管理学概论

藏书章

黄丙志 主编

 复旦大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

海关管理学概论/黄丙志主编. —上海:复旦大学出版社,2013.4
(复旦卓越·海关管理专业教材系列)
ISBN 978-7-309-09542-5

I. 海… II. 黄… III. 海关管理-高等学校-教材 IV. F745.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 039098 号

海关管理学概论

黄丙志 主编

责任编辑/王联合

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路 579 号 邮编:200433

网址:fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售:86-21-65642857 团体订购:86-21-65118853

外埠邮购:86-21-65109143

扬中市印刷有限公司

开本 787×960 1/16 印张 11 字数 199 千

2013 年 4 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-09542-5/F·1911

定价:25.00 元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。

版权所有 侵权必究

前 言

自有海关以来,随着人类社会经济的不断发展与进步,海关管理的实践日益丰富,对海关管理实践的研究也基本没有间断过,但是,对海关管理的理论提炼一直相对滞后。从现有研究文献来看,研究重点主要集中在与海关业务密切联系的海关执法业务和少量海关行政管理方面,而对海关管理学的学科性质、理论内涵等研究比较缺乏。

2010年初海关管理专业被教育部试点列入本科专业目录,2012年又进一步被确定为国家控制性的特色专业,这标志着海关管理学作为一门新的独立学科的诞生。归属管理学学科大类中公共管理学之下的定位,为海关管理学拓展了广阔的专业空间,提供了一个重要的发展契机;而对于长期缺乏理论基础研究的海关学科、专业而言,又是一个严峻的挑战。为此,海关总署领导非常重视,要求“把‘海关管理’专业办出特色,办出水平,办成上海关院的品牌专业”;学院领导要求“海关管理人才培养模式要进行全新式改革”,从特色专业建设与课程教学改革方面给予立项进行重点支持。

作为海关管理专业的核心基础教材,“海关管理学”教材涉及海关管理与海关管理学的内涵界定、海关管理学学科性质的论证以及学科体系如何确立等基本问题。为此,海关管理系专门成立了“海关管理学”教材建设小组,在前期准备过程中进行了多次专门的业务调研、学术论坛和专家咨询,小组成员历经潜心的比较研究和几十余次的热烈讨论和严谨修订,最终形成了一个较为成熟的理论体系。本教材内容共分为理论与制度篇和业务与实践篇两部分。第一部分由海关管理学的学科性质与理论基础、海关管理概述、海关管理的行政体制与法律制度三章构成,第二部分由海关监管与通关管理、海关税收管理、海关统计、海关缉私、海关稽查、海关风险管理、海关管理现代化等七章构成。当然,从目前海关所承担的任务来看,海关管理的内涵不仅仅限于以上所及,还包括进出关境的反恐防恐、海关缉毒、服务地方经济发展等,这些内容有待以后在教材修订时进一步完善、充实。

“海关管理学”教材是在充分吸纳和借鉴前辈和贤人成果的基础上完成的。首先,需要说明的是,教育管理作为一门比较成熟的带有行业性的公共管理学



科,是我们研究海关管理学时的一个重要参照系;特别是孙绵涛先生的《教育管理 学》、陈孝彬先生的《教育管理学》等著作对一些基本问题的阐释分别给了我们很多指导性的启迪。其次,并非次要,“海关管理学”教材是基于对海关管理研究文 献的一个新的总结提炼,白雪燕、姚梅琳、王意家分别主编的《中国海关概论》以及 郝崇福、黄熠分别主编的《海关通关管理》等一系列领导专家主编的海关系统岗位 培训教材,唐龙桂老师为学院 2009 级行政管理专业(海关管理方向)学生编写的 《海关管理学》本科教材,以及一系列由海关学会会员就海关管理所作的研究论 文,都是本教材建设的重要支撑和参考的基础素材。最后,在本教材前期调研、学 术论坛与专题咨询中,以及海关管理业务专家联合授课模式探索中,学院郑建民 书记、肖建国院长、顾佩军副巡视员与胡蓉副教授、汕头海关的黄新天副关长、上 海海关的李新民处长、张亚平处长与吉臻之主任、大连海关的刘和永处长、青岛海 关的陈淑国副处长、复旦大学的赵渭荣教授等专家学者都无私地给我们提供了很 多富有创造性的建议或宝贵的思想财富。此外,在教材的编写与出版过程中,学 院的石良平副院长、黄锡光教授和复旦大学出版社的王联合编辑也给予了重要帮 助。在此,我代表本教材小组对这些专家先期研究的贡献及在各方面给予我们的 支持表示崇高的敬意和真挚的感谢。

本教材的编写是集体智慧的结晶,很多教师直接参与其中。第一章和第二章 由黄丙志教授负责组编,第五、第八章由李红霞教授负责组编,第三章由唐龙桂老 师负责组编,第九、第十章由陈振海老师负责组编,第四章由厉力副教授负责组 编,第七章由段景辉老师负责组编。教材的统稿工作最后由黄丙志教授完成。教 材中难免有不足或错误之处,欢迎批评并提出宝贵意见。

《海关管理学》教材编写组

2012 年 12 月

目 录

理论与制度篇

第一章 海关管理学的学科性质与理论基础	3
第一节 海关管理学的学科性质	3
第二节 海关管理学的理论基础	8
第二章 海关管理概述	16
第一节 海关管理与海关管理活动	16
第二节 海关管理(活动)的基本原理、原则、职能与效能	24
第三节 海关管理(活动)的主体、客体与环境	44
第四节 海关管理(活动)的资源	52
第三章 海关管理的行政体制与法律制度	59
第一节 海关管理的行政体制	59
第二节 海关管理的法律制度	73

业务与实践篇

第四章 海关监管与通关管理	87
第一节 海关通关监管概述	87
第二节 通关管理的沿革与发展	89
第三节 通关管理与通关作业监控管理的内容	93
第四节 海关通关管理制度的国际趋势	101
第五章 海关税收管理	107
第一节 关税及其作用	107
第二节 关税管理制度	110
第三节 我国关税的发展历程	114



第六章 海关统计	118
第一节 海关统计与海关管理	118
第二节 我国海关统计的发展及特点	123
第三节 海关统计的未来发展	126
第七章 海关缉私	132
第一节 海关缉私体制	132
第二节 海关缉私的地位与作用	133
第三节 海关缉私的发展	134
第八章 海关稽查	138
第一节 海关稽查在海关管理中的作用与地位	138
第二节 海关稽查运行机制	141
第三节 海关稽查的发展	147
第九章 海关风险管理	150
第一节 海关风险管理的相关概念	150
第二节 海关风险管理的理论基础	152
第三节 中国海关风险管理的实践探索	155
第十章 海关管理现代化	159
第一节 海关管理现代化概述	159
第二节 新中国海关管理现代化的历程回顾	163
第三节 新时期中国海关管理现代化的建设方向	166
参考文献	170

理论与制度篇



第一章 海关管理学的学科性质与理论基础

世界上任何一门学科都有自己特定的研究对象,然而,学者们在研究中存在一些认识上的分歧与争论还是经常发生的。美国科学哲学家库恩(R. Kuhn)在《科学革命的结构》一书中认为,科学的发展都经历一个前科学阶段(又称潜科学阶段),后来在百家争鸣中形成某种共识,使科学进入到常态科学阶段。这个阶段中的发展是比较稳定的,当人们发现一些反常态现象而原有理论和方法无法解决时,于是就可能爆发科学危机。解决科学危机的办法就是进行科学革命,在此过程中学者们逐步形成新的共识。随着科学技术的发展和社会进步,人类对客观世界和自我的认识就是这样不断地提高,各个学科的理论和方法也就日趋完善,但它永远没有终点。我们对海关管理对象的认识与研究也是如此。随着经济全球化、信息化的发展,以及我国经济体制与发展方式的转型,海关管理领域中出现了一些新情况、新问题,这些新情况、新问题必然要求海关管理模式与海关管理理论随之发展、变革。海关管理学作为一门年轻的边缘性交叉学科,一方面具有自己独特的学科特点,另一方面也兼有其他一些学科的共同属性,其理论基础受益于很多学科理论的滋养。

第一节 海关管理学的学科性质

一、海关管理学产生的背景和条件

从一定意义上说,自从人类文明史上开始有了海关,也就产生了海关管理。我国古代海关的起源,有史书记载的可以追溯到西周,由此可以说中国海关管理的产生至今已有三千多年。不过,那时候还没有使用“海关”一词,更无“海关管理”的称谓,所谓的海关管理活动是非常简陋的。随着人类社会经济的不断发展与进步,海关管理的实践也日益丰富。但是,对海关管理的理论提炼与研究一直相对滞后。

海关管理学的产生以海关管理的实践为前提,唯有建基于大量海关管理的实



践,作为一种成熟、完备知识体系的海关管理学才会成为可能。古往今来,对于海关管理实践的研究从未间断过,积累了一定的有价值的研究成果,这是海关管理学继续发展和理论研究的基础。

目前,关于海关管理学的实践探讨与理论研究,从研究机构与人员分布而言,国际上主要集中于世界海关组织及其成员国海关等专业组织和机构,以及少数高等院校的较高层次的学位教育阶段,国内则主要集中于中国海关的内设研究机构(海关学会、政策研究室等)、对外经济贸易大学(1985年设立了海关管理学方向的研究生专业,而后又设置了行政管理学海关管理方向的本科专业)和上海海关学院(1953年成立至今一直是海关管理学研究的主阵地,前一时期的基本以海关管理的实践探讨为主,新世纪以来开始重视海关管理理论的研究)。从研究重点而言,国际、国内的大量研究集中在与海关业务密切联系的海关执法业务和少量海关行政管理方面,而对海关管理学的学科性质、理论内涵等研究不足。这种研究现状为海关管理学的发展提供了广阔的空间,也是对我们在此领域进行开拓耕耘的挑战。

在我国,从20世纪90年代开始,海关管理逐步成为学术研究和实践活动的一个独特领域。海关学会自始至终是海关管理研究的主要阵地,在海关管理研究方面取得了大批成果。1996年,王意家以《海关管理论》名义出版了自己多年从事海关管理及其相关业务研究的论文集。2002年,高融昆出版了专著《中国海关的制度创新和管理变革》,与此同时,《中国海关概论》(姚梅琳,2002;王意家,2002)、《海关通关管理》(黄熠,2002)、《海关税收管理》(李鹏南、刘石桥,2002)等系列教育与培训教材正式出版;2008年,《中国海关概论》(白雪燕)等系列新版教材出版。由此可见,2002年和2008年是海关管理领域取得重大突破、成果丰硕的年份,在一定意义上也可以说是海关管理学研究发展的关键性年份。

如果要界定海关管理学作为一门独立学科正式诞生的标志,我们可以追溯到1953年上海海关学院建校时海关管理专业作为学校唯一专业设立并招生开始。尽管海关管理专业起始之初仅是中专,1979年开始设立大专,1993年开设了关税、报关等三个专业方向,直至2010年才正式作为本科设置。但是,1953年海关管理专业被教育部正式列入专业目录,在一定意义上应该可以认定其作为一门独立学科的诞生。海关管理专业前期侧重应用性教学与研究,近些年来理论性研究开始起步。

二、海关管理学的研究对象

关于海关管理学的研究对象,目前仍然存在着不同的认识,主要有以下几种观点:第一种观点认为,海关管理学是研究海关通关及其规律的科学,这种观点突

出强调海关通关的过程管理(顾佩军与赵渭荣在2010年学术交流时共同提出的一个基本观点);第二种观点认为,海关管理学是研究海关行政管理及其规律的科学,这种观点的逻辑起点是对海关作为行政管理机关的基本认定(唐龙桂,2010);第三种观点认为,海关管理学是研究海关所有业务活动及其规律的科学,一定意义上把海关管理看作“海关监督管理”的简称。

我们认为,海关管理学是研究海关管理活动与过程并揭示海关管理规律的科学。海关管理活动包括自身的行政管理活动、对进出境的监督管理活动及其延伸的相关业务管理活动,以及国家赋予的一定宏观经济调控管理活动等。海关管理过程也不仅仅指通关管理过程,而是包括事前、事中和事后的海关监管全过程管理,海关各级各类行政与业务部门均参与其中,海关自身行政管理活动过程也是内涵之一。“海关的监督管理是一种过程管理”(白雪燕,2008),在这个过程中的每一个阶段,海关各管理机构都要以一定的方式执行其职能活动,完成其所应承担的管理任务。上述的界定可以称为广义的海关管理学。狭义的海关管理学,主要是从以某一层级或某一类型海关作为研究对象的视角而言的。

三、海关管理学的学科性质

1. 海关管理学是一门年轻的跨学科、综合性的社会科学

海关管理学是否独立存在,这是一个长期存在争论的问题。要回答这个问题,首先需要阐明的是海关管理活动是否具有独特性。海关管理的产生以海关的出现为前提,在社会经济发展的不同阶段,海关所承担的职能与任务有所区别,海关管理的实践活动也多姿多彩,有延续性的联系也有调整性的变化。海关作为一个行政执法机关和公共管理部门,海关管理活动有别于其他行政部门的行政管理、工商管理 and 一般意义上的公共管理活动,在不断发展中逐步形成了具有非常鲜明的独特性。

从海关管理的各类业务管理实践活动来看,商品归类、商品估价、海关统计等技术管理活动主要需要经济学的专业知识,商品的归类等管理活动还需要化工、机械、电子等特殊的技术性专业知识,原产地认定、知识产权管理、进出境管理等活动主要需要法律学的专业知识,所有海关管理活动或者说进出境管理规则执行中又都离不开行政学、管理学的知识。从参与海关管理的关员的专业背景考察,海关管理战线上可谓文理兼备,各专业人才兼蓄。由此可见,海关管理学的诞生是很多学科理论在海关管理活动环境中长期交融的结果,是一门年轻的、具有交叉性、综合性、跨学科的社会科学。

2. 海关管理学是管理科学的重要组成部分,属于公共管理学的一个分支,兼有管理科学工程的学科性质



首先,海关管理学是管理科学的重要组成部分之一。管理是人类社会特有的一种现象,它存在于社会生活的各个领域。管理科学就是研究管理者如何应用一定的理论和方法,在特定环境下,引导管理者去行动,使有限的资源得到合理配置,以实现预定目标的活动。这种活动适合于社会生活的一切领域,其中也包括海关工作领域。但是,海关管理又有自己的特点,它不同于其他行业和部门的管理。海关管理学就是把海关工作和管理结合起来。研究海关管理的规律,以及如何按照规律管理好海关各项工作,对影响海关工作质量和效益的各个要素进行规划、组织、指导、协调和控制。

如果我们在研究海关管理的时候,只强调海关工作的特殊性,忽视管理学发展的共同规律,就有可能陷入“井底之蛙”的窘境。反之,只讲管理学的理论,而忽视海关工作的环境与特点,把企业管理、政府的行政管理等与海关管理混淆在一起,就可能破坏海关工作的质量和秩序。

其次,海关管理学是公共管理学的一个重要分支。从学科归属上看,海关管理学在 2010 年教育部公布的学科门类中归属于管理学之下的公共管理学,是公共管理学的一个分支。在 2010 年之前,海关作为行政机关其自身管理活动大多数情况下被列入行政管理学范畴,海关业务工作往往被按照业务类别划归经济学或者法学的不同分支之下。海关管理归属于管理学之下的公共管理学,明确了海关管理的特殊地位和工作特点,把海关管理与其他行业和部门一般意义上的行政管理区别开来。海关管理学就是把海关工作和管理结合起来,不仅要解决海关自身作为行政机关的管理质量与效率问题,更要解决海关各类业务管理的质量与效益问题。

最后,海关管理学还兼有工程管理或管理科学工程的学科性质。海关管理学要解决的一个核心问题就是进出境监督管理的质量与效益问题,事实意义上的中心环节就是海关通关过程管理,扩展开来说,又要涉及事前和事后的海关监管全过程管理,海关各级各类行政与业务部门均参与其中。从这个意义上看,海关管理学可以列入过程科学与工程与管理学的一个新兴交叉。同时,在理念层面上,风险管理是贯穿海关管理全过程的一条中心主线,风险管理又是管理科学工程中非常重要的一个方面。因此,总结起来说,海关管理学是公共管理学的一个分支,同时还兼有工程管理或管理科学工程的学科性质。

四、海关管理学的研究方法

由于海关管理学是一门年轻的跨学科、综合性的研究领域,这就决定了它在研究方法上的多样性和开放性。具体来看,目前公共管理学的主要研究方法有以下几种。

1. 历史分析法

历史分析法又可以称为纵向归纳法,是对研究对象各方面的历史事实作详尽的调查,并对其发生、发展和变化过程作全面分析,从而在了解研究对象的历史与现状的基础上,归纳揭示其本质和发展规律的研究方法。这种方法非常重要,它能够清晰地展现海关管理学的起源、发展和变革的整个过程。在海关管理学研究中运用历史分析法,就是通过考察一国海关管理历史的发展,总结具有历史共性的管理制度、手段与方法,提炼海关管理工作中有价值的理论和实践经验,挖掘对未来海关管理的发展具有潜在影响的深层次规律,并不断完善和充实海关管理学的知识体系和内涵。

2. 比较分析法

比较分析法是指通过对不同事物或者同一事物的不同发展阶段进行比较,找出其中的共同点、本质或者规律性的东西的研究方法。它既包括对总体过程和活动的比较,也包含对各种要素、各种方法的比较;既包括对纵向历史的比较,也包括对横向内容的比较;既包括求异的研究过程,也包括求同的提炼过程;既包括对异同的分析,也包括对产生异同的原因、本质以及这些异同影响的分析。海关管理学中的比较分析要求研究者对不同国家或者地区的海关管理活动状况、过程以及管理体系加以比较,要求对同一国家或地区在不同历史时期的海关管理活动状况、过程以及管理体系加以比较,从中寻找海关管理领域一般的或普遍的理论,发现各个国家或地区在不同时期的海关管理特色,丰富整个海关管理理论及方法体系。

3. 系统分析法

系统分析法是一种被广泛运用于各种学科的科学研究方法,它从事物的整体出发,立足于整体与部门、整体与结构、整体与层次、结构与功能、整体与环境等的相互联系和相互作用,从而实现整体目标的优化。系统分析法主要包括整体分析、环境分析、结构分析、层次分析、相关分析等。在海关管理学中引入这种分析方法,有助于人们理解海关管理体系及其与社会环境或其他公共部门之间的关系;通过对海关管理系统的各个组成部分、海关管理过程的各个环节进行研究,加深人们对这一系统的结构、功能和层次的认识,以及海关管理部门在国家进出口管理和宏观经济调控中作用的了解,也使得人们能够从不同的角度进行研究,开拓新的认识领域。

4. 案例分析法

案例分析法既是当代管理科学的一种重要的研究方法,又是当代管理科学的一种重要的教学形式。在海关管理研究过程中,案例分析法是对已经发生的典型的海关管理事件分析者尽可能以客观公正的观察者立场加以描述或叙述,以脚本



等形式说明事件有关的情况,力图再现与事件相关的当事人的观点、所处的环境供读者评判。这种分析方法的重点是强调人际关系、政治因素对管理过程的影响,而不是抽象推理或细节刻画,因而它特别适应海关管理学等公共管理学科及工商管理学研究的需要。

5. 实证分析法

实证分析法在当代社会科学领域中运用得越来越广泛,也是当代管理科学的一种重要的研究方法。在海关管理研究过程中,实证分析法就是在条件允许的情况下,研究者应深入海关管理实践的现场或第一线,亲身感受和把握海关管理的现实状况,发现其中存在的优势、劣势,以及海关管理现场所遇到的新问题、新挑战和发展机遇,并尝试分析原因、探寻对策,或者研究者将设想的海关管理的方法、手段在实践中加以运用,以检验其实际效果,最终达到促进海关管理各类资源的优化配置、提高海关管理质量与效益的目的。

第二节 海关管理学的理论基础

海关管理学作为一门年轻的学科,目前其自身的理论积淀还相对单薄。海关管理学的诞生与发展,得益于很多经典管理理论的营养滋润,其未来的研究进展同样需要建立在众多其他相关学科的理论基础之上,这也是其作为综合性、交叉性学科的客观要求。

一、“科学管理”理论

“科学管理”理论是弗雷德里克·泰勒 1911 年在他的主要著作《科学管理原理》中首次提出的。他不断地在工厂进行实地试验,系统地研究和分析了工人的操作方法和动作所花费的时间,逐渐形成了将科学化、标准化引入管理活动的科学管理体系。

泰勒的“科学管理”理论的主要观点有:①科学管理的目的和中心在于提高劳动生产率;②管理人员要采用科学的方法对工人在生产过程中的操作程序进行观察和试验,分析每项工作的动作和时间,除去多余的和错误的动作;③每个人能否完成日工作量标准取决于标准化管理;④为了造就标准化的工人,必须对工人进行岗位培训,达不到厂方规定标准的工人,不能上岗;⑤为了鼓励工人打破定额,建立了岗位标兵制度和实行差别计件工资制;⑥宣扬科学管理是一场伟大的“精神革命”,工人和厂方的管理人员不要相互对立,雇主和雇员双方的利益是一致的。泰勒认为科学管理的根本目的是谋求最高劳动生产率,最高的工作效率是雇主和雇员达到共同富裕的基础,要达到最高的工作效率的重要手段是用科学化

的、标准化的管理方法代替经验管理。

泰勒的“科学管理”理论,使人们认识到管理学是一门建立在明确的法规、条文和原则之上的科学,它适用于人类的各种活动,从最简单的个人行为到经过充分组织安排的大公司的业务活动。“科学管理”理论的产生对于管理学的形成与发展起到了重要作用:①它冲破了一百多年沿袭下来的传统的落后的经验管理方法,将科学引进了管理领域,并且创立了一套具体的科学管理方法来代替单凭个人经验进行作业和管理的方法。这是管理理论上的创新,也为管理实践开辟了新局面。②由于采用了科学的管理方法和科学的操作程序,使生产效率提高了两、三倍,推动了生产的发展,适应了当时经济社会发展的需要。③由于管理职能与执行职能的分离,企业中开始有一些人专门从事管理工作。这就使管理理论的创立和发展有了实践基础。“科学管理”理论的出现标志着人类由经验管理模式开始向依靠知识的科学管理模式过渡。“科学管理”理论对管理学理论和管理实践的影响是深远的,直到今天,科学管理的许多思想和做法仍被许多国家的很多行业参照采用。

二、行政学、科层管理与新公共管理理论

1. 行政学理论

“行政学”一词最早是由德国学者斯坦因于1865—1868年发表的七卷本《行政学》著作中提出的,但当时他主要是从行政法的意义上使用“行政学”一词的。1887年,威尔逊发表《行政学之研究》一文,标志着行政管理学概念上的行政学正式产生。其观点:①批判了当时美国的民主政治体制问题;②主张重新认识权力和授权;③应把重点放到行政管理之上;④要恢弘政治的功能,必须提高行政效率;⑤从结构上否定三权分立,提出政治行政二分法;⑥良好政府的两大支柱:政务官和文官。

行政学理论对海关管理的影响主要表现为从海关行政方面探讨管理的实效性问题。从行政层面上说,海关作为国家行政管理机关,海关行政就是国家对海关的管理。海关行政具有权威性、系统性、强制性的特点,管理行为不应该受非理性因素的干扰。从海关行政的机关而言,主要是指海关行政机关的活动;从海关行政的层次而言,它既指中央的海关行政,也指地方的海关行政;从海关行政的范围而言,大到方针、政策法规和海关体制的构建,小到具体规章制度的制定及其实施,都应包括在海关行政之中。概括地说,行政层面的海关管理——海关行政主要包括两个方面的内涵:一是海关作为行政管理机关对其自身的管理;二是海关对进出境活动的监督管理,有时还包括国家赋予的一定宏观经济调控管理活动。具体来说涉及计划与决策、组织与协调、执法与监督、信息与咨询等方面。



2. 科层管理理论

科层管理理论属于古典组织学派的一个分支。科层体制也被称为“官僚体制”。它有像政府机关那样层次分明、制度严格、权责明确的组织模式。科层体制理论是由德国著名学者马克斯·韦伯提出来的,他指出只有建立在法理基础上的行政组织的权力才是最合理又合法的。科层管理理论的基本观点包括:①职位分类:组织的任务由各个工作部门来完成,每个工作部门下边有工作岗位,每个岗位都应该专业化。②权力分层:每个层次都有不同的职务、权利和责任。③法定资格:各个岗位的人员必须是称职的。④委其责任:在授权的时候,要委以责任,他的行为必须对上级行政组织负责。⑤遵纪守法:官员是为全体公民服务的,不属于任何一个社会组织,但他们必须遵守行政组织的纪律和规则。⑥理性关系:组织内部各个成员之间只讲理性不讲感情。⑦固定工资:官员领取固定的工资,不得依照职位之便,获取额外的报酬。

管理学界认为,20世纪以来工商界的经济组织由家长式的管理演变为科层式管理,它既反映了工业革命对工商业发展的要求,也体现了法制社会的必然结果。这种以责任制为基础、以权力为核心的理性组织的权威性对提高行政组织的工作效率是有积极意义的。

科层组织的正效应是管理的专业化、关系的理性化、工作的协力化和行为的制度化,这对于提高行政效率是具有重要意义的。同时,科层管理也具有明显的负效应,比如:单调、枯燥、僵化、公式化管理使管理人员对工作产生厌倦情绪、士气低沉、同事之间及上下级之间缺乏感情交流和理解,对个人前途担忧等;科层管理理性化色彩过浓,没有人情味。目前,出现了一种改良的韦伯模式或新韦伯模式。科层组织不只是一个封闭的系统,它还必须同外界发生着各种各样的关系,使组织更能适应变化着的外界环境。科层组织是标准的正式组织,它既要体现效率原则,又要渗透情感原则。科层组织既是一个办公的组织,又是一个学习化组织。个体可以在组织的活动中学会剖析自我、充实自我最后达到完善自我,以适应复杂、多变的环境和人员。由此可见,科层组织理论对于海关管理的机制与体制改革具有一定的参考价值。

3. 新公共管理理论

如果说传统的公共行政以威尔逊、古德诺的政治—行政二分论和韦伯的科层制论为其理论支撑点的话,新公共管理则以现代经济学和私营企业管理理论和方法作为自己的理论基础。首先,新公共管理从现代经济学中获得诸多理论依据,如从“理性人”的假定中获得绩效管理的依据;从公共选择和交易成本理论中获得政府应以市场或顾客为导向,提高服务效率、质量和有效性的依据等。其次,新公共管理又从私营管理方法中汲取营养,认为那些已经和正在为私营部门所成功地